BELGIQUE-BELGIE
P.P
5000 NAMUR 1
P 904 156

La lettre des CCATM

NOUVELLES DE L'URBANISME, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA MOBILITE

• n°78
Juin - Juillet - Août 2014

Le financement des communes

Edito

En cette période estivale où les jeux de casse-tête agrémentent les farnientes plus ou moins prolongés, nous avons mis au cœur de ce numéro de « La Lettre des CCATM » un sujet au regard duquel les plus complexes des mots croisés, logigrammes et autres sudokus font figures de jeux d'enfants. Enjeu essentiel s'il en est, le financement des communes constitue en effet un problème sur lequel les édiles les plus ingénieux et les plus obstinés se cassent les neurones… et les projets. Car de ce financement dépend la capacité d'agir efficacement à l'échelon de pouvoir le plus proche du quotidien des citoyens.
Nous ne prétendons évidemment pas apporter ici des solutions miracles mais simplement éclairer quelques dossiers d'aménagement du territoire et de mobilité au cœur de cet enjeu.

Bonne lecture !

Les rédacteurs

SOMMAIRE

Brèves 2

Côté Nature
«Espaces verts zéro pesticide»:
mode d'emploi à l'usage des collectivités publiques 4

Enjeu
Des moyens à la hauteur des intérêts 5

La lettre en image 9

Réflexion de terrain
Petits sous et gros tuyaux : le poids de l'étalement urbain sur les finances publiques 11

Terrain de réflexion
Les charges d'urbanisme, un outil à activer 15

Editeur responsable : Christophe Schoune Rue Nanon 98 - 5000 Namur

La « Lettre des CCATM, Nouvelles de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de la mobilité » est une publication d'Inter-Environnement Wallonie, fédération des associations environnementales actives en Wallonie.

Abonnez-vous à La Lettre !
Prix : **10 € l'abonnement annuel** = frais d'envoi pour 6 numéros.
À verser au compte d'IEW : **523-0802024-06** avec la référence **Lettre CCATM**

Coordination
Pierre TITEUX

Rédaction
Hélène ANCION, Benjamin ASSOUAD, Juliette WALCKIERS, Jean-Denis GHYSENS, Céline TELLIER

Secrétaire de rédaction
Alain GEERTS

Comité de lecture
Xavier DE BUE, Direction de l'urbanisme et de l'architecture de la DGO4
Charlotte DEMULDER, prospectiviste et aménagiste
Michèle FOURNY, Environnement Dyle
Benoit GERVASONI, juriste (DGO4)
Bertrand IPPERSIEL, Attaché au Service Aménagement du territoire de la Ville de Namur
Gérard JADOUL, Solon, ancien président d'IEW
Luc MARÉCHAL, ancien inspecteur général de la DGO4 (ex-DGATLP)
Pierre VANDERSTRAETEN, sociologue, urbaniste et architecte
Chantal VINCENT, architecte-urbaniste

Maquette et mise en page : Isabelle Gillard

La copie est autorisée (et encouragée !) moyennant mention de la source.
Photocopié sur papier recyclé

Fédération Inter-Environnement Wallonie
Tel. 081 390 750 Fax. 081 390 751 • www.iew.be

Avec le soutien de : Wallonie DGO 4

Un peu de supracommunalité pour mieux utiliser les deniers publics ?

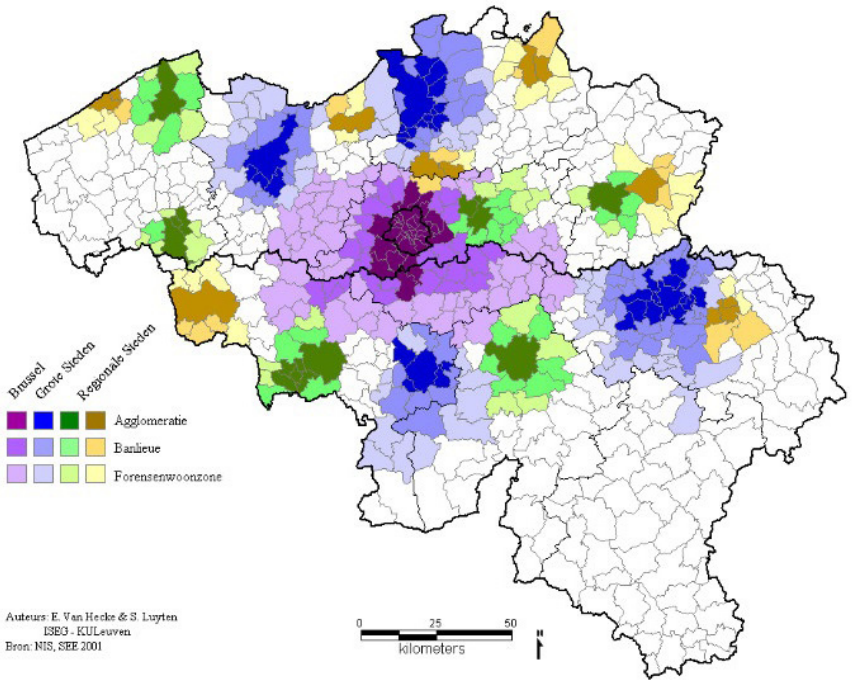
La supracommunalité intéresse les élus et se développe ici et là sur le territoire wallon : Cœur du Hainaut, Pays de Famenne, Conférence d'arrondissement des Bourgmestres et du collège provincial de Liège, etc. Les résultats de ces inititiatives sont variés mais toutes font émerger, par la collaboration dans la gestion de certaines compétences, une vraie vision politique au-delà des limites communales. Pourtant, mis à part des déclarations d'intention dans la Déclaration de politique régionale (DPR) de 2009 ou dans les Schémas de développement de l'espace régional (SDER) de 1999 et de 2014, le droit wallon demeure muet sur cette question. La supracommunalité s'opère aujourd'hui en Wallonie dans le vide juridique, selon des logiques de regroupement parfaitement aléatoires, selon des modalités plus que diverses, sur des compétences très variées, avec un financement des plus incertains et sans aucun contrôle démocratique. Le volontarisme et l'ingéniosité de certaines personnalités sont les uniques moteurs en la matière alors que l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la mobilité sont des thématiques qui mériteraient, pour partie, d'être pensées à une échelle supracommunale.

Cet eneju a été nettement mieux abordé en France : un niveau supracommunal y a été développé – communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de pays, intercommunalité – depuis plusieurs décennies et des agences d'urbanisme ont été créées afin de jouer les bras armés de cette coopération. Les activités des agences d'urbanisme françaises s'articulent autour de six grands objectifs: observer, planifier, projeter, animer, préparer, anticiper.

Même si la Wallonie n'a pas nécessairement beaucoup à apprendre de la France, en particulier en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire – en France, l'étalement urbain atteint des sommets, la ville est extrêmement ségréguée, les entrées de ville s'illustrent par leur insignifiance –, elle gagnerait, sur ce point précis, à imiter l'exemple haxagonal. L'agence d'urbanisme à la française ou une transposition locale pourrait se révéler être un instrument efficace dans la recherche de davantage de cohérence dans les agglomérations wallonnes.

Les cas des aires urbaines de Liège, Verviers, La Louvière, Charleroi et Mons sont particulièrement illustratifs. Les politiques urbanistiques de communes voisines vont parfois dans des directions parfaitement opposées, jusqu'à aboutir à des contradictions particulièrement délétères pour toutes. Alors pourquoi ne pas penser un peu plus profondément la supracommunalité en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et créer les institutions idoines? La Région bruxelloise a déjà emboité le pas. L'ADT, Agence de développement territorial, s'inscrit ainsi dans la perspective des agences d'urbanisme mais dans un périmètre qui ne correspond peut-être pas à celui de son agglomération : les 19 communes de la Région Bruxelloise ne constituent en effet qu'une partie, la plus urbaine, de l'aire métropolitaine bruxelloise.
A quand le tour de la Wallonie ?

Benjamin Assouad



Les aires urbaines belges en 2001 (Instituut voor Sociale en Economische Geografie, K.U.Leuven, SPF Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, December 2007)

Le Fond des Communes en quelques mots

Le Fonds des Communes est un crédit inscrit chaque année au budget régional. Réparti entre les 253 communes francophones de Wallonie sur la base d'un décret, il constitue un élément de base de la solidarité entre celles-ci..
Ce Fonds des Communes a été créé en 1860 comme une compensation à la suppression des taxes levées sur différents produits (boissons, comestibles, combustibles, fourrages et matériaux de construction) à l'entrées des villes, les « octrois ». Le Fonds a été transféré aux régions en plusieurs étapes entre 1976 et 1989 : les moyens financiers que l´État lui réservait sont désormais distribués annuellement aux entités régionales au travers d'une part de la dotation IPP que chaque région perçoit.
Le mode de répartition du Fonds a été révisé en 2008 avec pour objectif de suivre des règles plus objectives, quantifiables et transparentes garantissant l'équité entre communes.
Le nouveau Fonds des Communes s'établit aujourd'hui à plus de 900 millions d'euros annuels.
Pour en savoir plus sur les enjeux des finances locales : lire l'interview par l'UVCW de l'économiste Jean-François Husson (http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/4161.pdf).

Benjamin Assouad

Les services de mobilité financés par les communes

La mobilité est un cas d'école en matière de répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir : la politique ferroviaire est aux mains du Fédéral, les transports publics régionaux sont sous la tutelle de l'Elysette, les Provinces sont à l'initiative de divers projets (plan provincial de mobilité du Brabant-Wallon, plateforme luxembourgeoise de co-voiturage...) Les communes, elles, tentent de compléter l'offre de transports publics existante pour répondre aux besoins de leurs citoyens. Cet éclatement est-il un bien ou un mal ? La question ne sera ici qu'effleurée et mériterait amplement d'être interrogée par ailleurs.

Les initiatives communales

Parmi les services de mobilité pris en charge par les communes, le plus couramment rencontré est le taxi social. Il est habituellement financé et géré à travers le CPAS et s'adresse en général à un public particulier, identifié comme précarisé. Une autre initiative assez courante en Wallonie est le véhicule de type minibus que les communes mettent à disposition d'organismes communaux ou situés sur le territoire communal comme les écoles, la crèche, la maison des jeunes ou la maison des aînés.
Plusieurs communes ont également été à l'initiative d'un bus local. Le bus local de Froidchapelle, en service depuis 1987, fait figure de précurseur en la matière. D'autres initiatives ont suivi : à Durbuy, Bièvre et Vresse-sur-Semois, le minibus de Bassenge ou encore le Philibus à Philipeville. Si ce type de projet enthousiasme la population en attente d'un tel service, l'usage qui en est fait est parfois décevant et son financement pèse lourdement sur le budget communal. Une bouffée d'oxygène fut apportée en 2007 avec l'ouverture d'un crédit permettant de financer une cinquantaine de bus, à l'intention des communes qui souhaitaient se lancer dans ce type de projet. Un cadre de partenariat TEC-commune est aussi créé…

Les projets en partenariat initiés par l'échelon régional

Le TEC, en tant que manager de la mobilité (désigné par ses contrats de gestion) et sans doute conscient de sa propre difficulté à répondre finement à la demande de déplacements, en particulier en zone peu dense, propose aux communes des partenariats pour développer une offre de proximité.
Plusieurs bus locaux sont ainsi devenus des proxibus. Le service proxibus existe actuellement sur 25 communes wallonnes. Le partenariat est le suivant : la desserte est définie de commun accord ; le TEC fournit le véhicule et prend en charge les gros entretiens ; la commune finance le chauffeur, les petits entretiens et le carburant. Les recettes de trafic reviennent au TEC mais certains proxibus sont gratuits, le prix du ticket étant pris en charge par la commune. C'est le cas à Seraing, Waterloo, Grez-Doiceau, Mont-Saint-Guibert et Manhay.

Plus récemment, le projet-pilote de transport à la demande flexitec a été lancé par le TEC Namur-Luxembourg. Ses objectifs sont les suivants : proposer à la population un service complémentaire à l'offre régulière particulièrement adapté aux zones rurales, soutenir des initiatives locales s'inscrivant dans cette logique de complémentarité et tester, pour ensuite l'évaluer, un nouveau mode de collaboration avec les communes et le modèle de transport à la demande. La flexibilité caractérise le partenariat proposé. La commune ou un partenaire de celle-ci (CPAS, association ou autre opérateur de transport agréé STIG) acquiert le véhicule ou utilise un véhicule dont elle dispose déjà. Elle recrute le chauffeur, qui peut être un employé communal, l'employé d'un partenaire voire un chauffeur bénévole. La commune se charge aussi d'organiser elle-même ou avec un partenaire la centrale téléphonique qui est chargée d'orienter les demandes vers les services de mobilité existants (lignes régulières, proxybus, flexitec) et de réaliser les réservations pour le service flexitec. Le TEC intervient financièrement par un forfait au kilomètre (0,53 € HTVA). Un quota kilomètres est défini pour chaque commune en fonction de ses caractéristiques (nombre d'habitants, densité, potentiels de courses, etc.).
Le premier appel à projets, lancé en janvier 2014 vers les communes des provinces de Namur et Luxembourg, a reçu 40 manifestations d'intérêt et a abouti au lancement du service flexitec pour une période test de deux ans dans cinq communes : Viroinval, Havelange, Durbuy, Rendeux et Tellin. Un deuxième appel à projet a été lancé en mai et devrait conduire à la concrétisation de nouveaux services tests entre novembre 2014 et janvier 2015. Le TEC Namur-Luxembourg, soutenu par la Wallonie, dispose d'un budget global de 150.000€ pour ce projet pilote.

Les initiatives associatives soutenues par le pouvoir communal

D'autres services de mobilité se déploient à l'échelle communale ou supra-communale. Ce sont souvent des transports à la demande qui s'apparentent à des taxis sociaux mais s'adressent à un public plus large (ex. : tous les habitants du territoire couvert) avec dans la plupart des cas une priorité aux personnes plus fragiles (personnes âgées, à faibles revenus ou handicapées). Des initiatives s'adressent spécifiquement aux demandeurs d'emploi en proposant des formations ou la mise à disposition/location de mobylettes ou vélos. Certaines de ces initiatives bénéficient d'un soutien communal, entre autres sources de financement. Quelques exemples : le « taxi-Condruze » organisé par le GAL des Condruzes sur le territoire de sept communes ; la « Locomobile » mise en place par une société coopérative agréée « Entreprise d'insertion » qui couvre le territoire de dix-sept communes en Province du Luxembourg; « Mobil Coach » soutenu par la Ville de Namur ; « Scoot en stock » qui bénéficie d'un subside ponctuel de la Ville de Liège pour faire rouler des scooters à prix d'ami.

Juliette Walckiers

Références / En savoir plus :

- « La mobilité rurale alternative en Wallonie », SAW-B avec le soutien de la Wallonie (état des lieux de l'offre et propositions pour la développer et la soutenir)
- « Déplacements en milieu rural, quelles alternatives ? », la CeMathèque n°33, avril 2011
- www. Infotec.be

© www.adalia.be

« Espaces verts zéro pesticide » : un guide à l'usage des collectivités publiques

Depuis le 1er juin 2014, l'usage des produits phytopharmaceutiques est interdit dans la plupart des espaces publics. Les gestionnaires d'espaces verts sont donc amenés à modifier leurs pratiques, former leur personnel et s'équiper en matériel de désherbage alternatif. Les collectivités doivent quant à elles adapter leurs marchés d'achat de matériel de jardinage et de services de gestion d'espaces verts. Pour les y aider, écoconso a édité, en collaboration avec le Pôle wallon de Gestion Différenciée (www.gestiondifferenciee.be), un «*Mode d'emploi de l'achat public écologique - Gestion des espaces verts 'zéro pesticide'*».

Les études attestant de l'impact négatif des pesticides sur la santé et l'environnement se multiplient. Pourtant, leur utilisation massive continue: les dernières estimations font état d'environ 7.000 tonnes écoulées sur le marché belge en 2011 ! Aujourd'hui, la moitié des pesticides retrouvés dans les eaux sont d'origine non agricole ; une surface enherbée (espaces verts, parcs, jardins, voies publiques, squares…) en consomme effectivement cinq fois que la même surface cultivée. Une grande partie de ce patrimoine vert étant géré par les collectivités locales, celles-ci ont un rôle capital à jouer dans la mise hors-jeu de ces produits d'ici au 1er juin 2019, date à laquelle une gestion « *sans pesticide* » des espaces verts sera la règle. Ces collectivités disposent donc d'une période de transition de cinq ans pour, d'une part, repenser leurs méthodes et, d'autre part, développer un plan de réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires. « *La mise en place d'une gestion « zéro pesticide » ne peut se faire sans l'intégration d'une politique d'achat responsable par les collectivités. Elle doit faire l'objet d'une planification rigoureuse et cohérente à chaque étape, de la réflexion sur les bonnes pratiques jusqu'à l'achat, avec l'intégration de critères environnementaux ainsi que sociaux et économiques dans le cahier des charges* » précise Léa Champon, chargée de mission Achats Verts chez écoconso.

Pour accompagner cette démarche, Achats Verts – une campagne d'écoconso – et le Pôle wallon de Gestion Différenciée ont édité un guide intitulé « *Mode d'emploi de l'achat public écologique - Gestion des espaces verts 'zéro pesticide'* ». Rédigé suite au séminaire organisé en 2013 sur le sujet, il intègre les préoccupations d'une vingtaine de communes, intercommunales et services publics. Cet outil pratique est destiné aux acheteurs et gestionnaires désireux d'ajouter une dimension durable à leurs achats de matériel de jardinage et aux marchés de services de gestion. Il aborde les principaux impacts environnementaux et sanitaires liés à l'usage de pesticides, le Programme Wallon de Réduction des Pesticides (PWRP), des solutions techniques alternatives au désherbage chimique et les labels environnementaux. Il propose également des exemples de bonnes pratiques et des formulations de critères à insérer dans le cahier des charges.

Le guide peut être téléchargé sur **www.achatsverts.be**.

Des moyens à la hauteur des intérêts

Comment et de quoi se compose un budget communal ? Dans la Constitution belge, comme dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les missions des communes concernent tout ce qui est « d'intérêt communal »[1]. Un large spectre d'action, qui nécessite des moyens imposants. De la distribution des dépenses et des rentrées à la fluctuation du revenu cadastral, voici une petite introduction à cette matière touffue. Vous pourrez la prolonger notamment via les lectures proposées par le « En savoir plus ».

Les règles budgétaires

Selon l'article 1er du Règlement général de la comptabilité communale (appelé ci-après RGCC), le budget communal est composé de deux services :

- le service ordinaire se définit comme « *l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent au moins une fois au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la commune des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette.* » Il s'agit, par exemple, de la sécurité publique, l'enseignement, l'action sociale, le ramassage des déchets, l'entretien des routes ou l'accueil de la petite enfance.

- le service extraordinaire reprend « *l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal, à l'exclusion de son entretien courant ; il comprend également les subsides et prêts consentis à ces mêmes fins, les participations et placements de fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette.* »

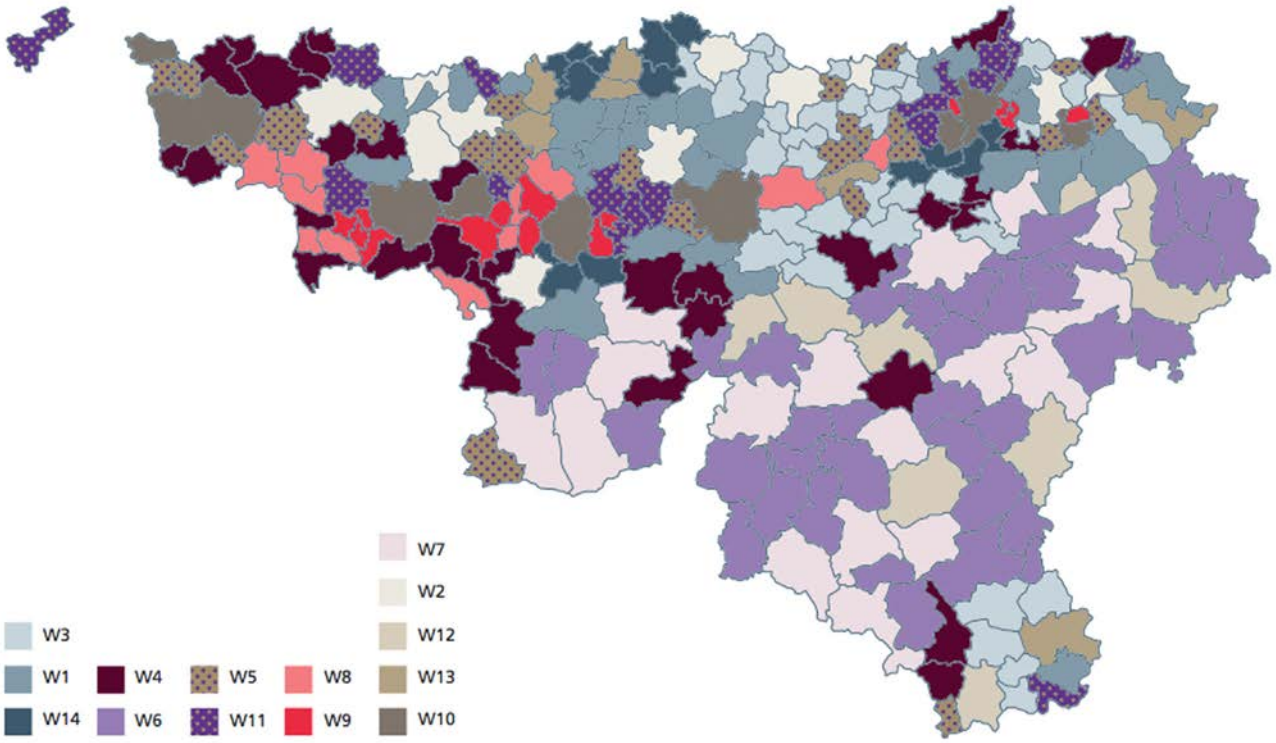
Le service ordinaire reprend les recettes et dépenses courantes de la comptabilité publique, notamment les dépenses en personnel. Le remboursements de la charge de la dette communale y est également inclus. Le service extraordinaire regroupe les operations – dont les investissements – ayant un impact sur le patrimoine de la commune. C'est là que l'on retrouve, par exemple, la construction d'un hall sportif. Contrairement aux niveaux de pouvoir régional et fédéral, les communes doivent respecter la règle d'or budgétaire : « *On n'emprunte que pour investir* ». Le RGCC autorise les transferts du service ordinaire vers le service extraordinaire pour couvrir des dépenses inscrites à l'extraordinaire; le mouvement inverse est par contre interdit. Une seule exception à cette règle, les emprunts d'assainissement accordés aux communes par le Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC), en contrepartie de la rédaction et du suivi scrupuleux d'un plan de gestion.

Histoire de budget : une question de proportions... et de localisation

Extrait de l'étude annuelle 2013 sur les finances locales de Belfius, le tableau suivant met en évidence l'évolution récente des montants (dans les cercles bleus) et des proportions (les chiffres roses). Il s'agit de moyennes calculées sur l'ensemble des 589 communes belges.

Les chiffres montrent l'importance prise par le pouvoir local au cours des dernières décennies. Avec un total de dépenses de 20 milliards d'euros, les communes représentent près de 10% des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, qui s'élèvent à plus de 200 milliards. L'étude aborde la morphologie du tissu communal de notre région, «*où se côtoient à la fois des espaces de forte urbanisation et des espaces plus ruraux ou résidentiels* » et met en exergue « *d'importantes disparités sur le plan socioéconomique (niveau de revenus, taux de chômage, entre autres)*» via une cartographie comparative par commune. La carte ci-dessous constitue un ajout précieux aux documents élaborés par l'IWEPS ou par la CPDT sur le même sujet. N'hésitez pas à vous référer à l'original, dont la référence complète se trouve dans le « En savoir plus ».

Parmi ses 262 communes, la Wallonie en compte trois qui contiennent une ville de plus de 100.000 habitants. Elles affichent le niveau le plus élevé de recettes ordinaires : 2.327,00 EUR par habitant. A l'autre extrémité, les communes qui totalisent moins de 5.000 habitants sont au nombre de 65. Elles se trouvent principalement en zone rurale, et dégagent un montant de recettes ordinaires de 294 millions d'euros, ce qui revient à 1.282,00 EUR par habitant. Entre ces deux extrêmes, épinglons



1.	**Communes résidentielles**	**Revenus > moyenne régionale et faible centralité**
1.1	Cluster W3	En zone rurale (rubanisation)
1.2	Cluster W1	En zone périurbaine ou frontalière
1.3	Cluster W14	À niveau de revenus élevés
2.	**Commune rurales**	**Degré d'urbanisation < moyenne régionale et faible centralité**
2.1	Cluster W4	À dominante agricole et à faible activité touristique
2.2	Cluster W6	À dominante forestière avec activités touristiques
3.	**Communes avec activités économiques**	**Activités économiques > moyenne régionale**
3.1	Cluster W5	En zone rurale ou semi-urbaine
3.2	Cluster W11	En zone urbaine ou d'agglomération

4.	**Communes semi-urbaines et d'agglomération**	**Revenus < moyenne régionale et faible centralité**
4.1	Cluster W8	Semi-urbanisées
4.2	Cluster W9	Pôles urbains périphériques, conurbation
5.	**Communes «centres»**	**Centralité > moyenne régionale**
5.1	Cluster W7	Communes centres et centres touristiques
5.2	Cluster W2	Petites villes
5.3	Cluster W12	Villes centres en milieu rural
5.4	Cluster W13	Villes moyennes à revenus élevés
5.5	Cluster W10	Grandes villes et villes régionales

Catégories socioéconomiques de la Région wallonne, carte établie par Belfius.

la catégorie « grandes villes » dont les communes contiennent une ville comptant entre 50.000 et 100.000 habitants. Celles-ci disposent d'un montant de 1.282 millions d'euros de recettes, soit 1.954,00 EUR par habitant.

Les dépenses

Les communes wallonnes ont à faire face à des dépenses ordinaires qui s'élèvent au total à 4.875 millions d'euros soit 1.370,00 EUR en moyenne par habitant, un montant que la plupart de nos concitoyens sont loin de s'imaginer. Les communes répertoriées par Belfius dans la catégorie «*Communes résidentielles* » affichent un niveau moyen relativement faible de dépenses de 1.046,00 EUR par habitant tandis que les communes de la catégorie « grandes villes » voient leur niveau moyen s'élever à 1.960,00 EUR par habitant. Les dépenses en frais de personnel et de fonctionnement sont le poste le plus important dans le budget de la commune. 58,5% des dépenses, soit 775,00 EUR par habitant, sont alloués au paiement des salaires et des pensions des employés communaux et des mandataires ainsi qu'aux frais généraux nécessaires au fonctionnement des services communaux. 29% des dépenses, soit 386,00 EUR par habitant, constituent les dépenses de transfert. Sous cette catégorie sont rassemblés les subsides que la commune octroie à des acteurs publics locaux dans le but de soutenir leur fonctionnement ou d'équilibrer leur budget. Il s'agit principalement : du CPAS, de la zone de police, des intercommunales chargées de la collecte et du traitement des déchets, des services d'incendie.
La commune peut également décider de venir en aide à des acteurs privés, comme des associations, locales ou non. Enfin, le dernier poste de dépenses, consacré au remboursement des emprunts contractés par la commune et aux charges financières qui y sont liées, représente 12,4% des dépenses ordinaires.

Les recettes

Les communes doivent s'assurer des rentrées suffisantes afin de préserver l'équilibre budgétaire. Les ressources des communes se répartissent en ressources propres, transferts et fiscalité. Concernant ces trois aspects, un travail d'excellente qualité est mené par l'Union des Villes et Communes de Wallonie, qui publie régulièrement sur ce sujet. Seul l'aspect fiscal sera abordé ici. Les recettes fiscales sont la première source de revenus des communes. Le pouvoir des communes de lever des impôts trouve sa source dans la Constitution belge. En 2013, les communes wallonnes ont inscrit pour 2.269 millions d'euros de recettes fiscales, soit 640,00 EUR par habitant. Si les communes ont la possibilité de créer leurs propres taxes et redevances, la majorité des recettes proviennent de la fiscalité additionnelle et seulement 21% des recettes fiscales proviennent de la fiscalité locale. La « Lettre en Image » vous propose une version humoristique de cette répartition, couramment dénommée « assiette fiscale ». La fiscalité locale repose essentiellement sur les taxes suivantes : taxe pour enlèvement et traitement des déchets; taxe pour distribution d'imprimés publicitaire,; taxe sur la force motrice.

Les communes font preuve d'une grande imagination pour créer des taxes parfois peu rentables. C'est pour cette raison qu'un principe de « paix fiscale » a été établi en Wallonie. Le ministre des pouvoirs locaux a récemment rappelé ce principe devant le Parlement wallon : «*La paix fiscale a pour objectif de veiller à ce que la politique fiscale des pouvoirs locaux s'intègre dans le cadre global de l'ensemble des fiscalités qui pèsent sur les entreprises et les citoyens wallons et ce, tout en respectant le principe de l'autonomie fiscale* »[2]. Une circulaire annuelle du même ministre fixe les taux et montants maximum ainsi que la nomenclature des taxes autorisées dans le cadre de «*pactes de paix fiscale* »[3]. Avec une moyenne de 80%, la part de l'assiette fiscale provenant des additionnels sur certains impôts l'emporte loin devant les taxes locales. Les additionnels à l'impôt des personnes physiques sont prévus par l'article 465 du code des impôts : «*Par dérogation à l'article 464, les agglomérations et les communes peuvent établir une taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques.* » Le taux moyen des additionnels à l'impôt des personnes physiques est de 7,7% en Wallonie. Cette moyenne cache cependant une variation selon le lieu de résidence. Comme le montre le graphique ci-dessous, toujours extrait de l'étude 2013 de Belfius, le taux est plus faible en province du Luxembourg et plus élevé en Hainaut. À l'heure actuelle, l'autorité de tutelle recommande aux communes de ne pas dépasser la limite de 8,8% pour l'impôt des personnes physiques.

L'article 464, 1er du Code des impôts offre aux communes la faculté de lever des centimes additionnels au précompte immobilier. La limite fixée par l'autorité de tutelle est de 2.600,00 centimes additionnels sur le précompte immobilier. Le nombre de centimes additionnels au précompte immobilier s'établit en moyenne à 2.516,00 EUR en 2013. Tout comme pour l'impôt des personnes physiques, cette moyenne cache de grands écarts entre communes. On retrouve le Hainaut à l'extrême supérieur et, à l'autre extrême – est-ce une surprise ? – le Brabant wallon.

Que ce soit pour l'impôt des personnes physiques ou les centimes additionnels, en Wallonie, les disparités de taux sont importantes selon les provinces. C'est également vrai pour la base taxable, où les différences entre revenus taxables moyens des contribuables ou revenus moyens du cadastre sont très fortes selon les communes. Il n'est donc pas difficile de déduire que les recettes générées par ces impôts additionnels seront significativement plus élevées dans une commune où le revenu moyen est élevé et où des villas cossues occupent de vastes parcelles, plutôt que dans une commune d'ancienne industrie où le revenu moyen est celui d'un ouvrier et où les petites maisons unifamiliales mitoyennes dominent dans le paysage. L'analyse de l'IWEPS des revenus fiscaux pour l'année 2011[4] montre à ce titre que la commune de Farciennes a le revenu moyen le plus faible de Wallonie, 2.0717,00 EUR, tandis qu'Attert affiche le plus élevé, 4.6659,00 EUR. Du

Bien cadastré Commune	Villa sur 10 ares Superficie utile : 225m²	Deux villas sur 20 ares Superficie utile : 450m²	Commerce sur 20 ares Superficie utile : 450m²	Atelier polyvalent sur 20 ares Superficie utile : 450m²
La Louvière	1.454 euros	2.908 euros	6.559 euros	2.502 euros
Ans	1.760 euros	3.520 euros	6.386 euros	2.314 euros

simple au double… Pour rétablir davantge de justice fiscale entre communes, ce biais est pris en compte et partiellement corrigé par une péréquation dans la répartition du Fonds des communes.

L'analyse est également vraie pour le précompte immobilier, impôt basé sur le revenu cadastral (RC). Le revenu cadastral est le revenu net normal moyen que le bien immobilier rapporterait à son propriétaire en un an, compte tenu du marché de la location au moment de référence, à savoir au 1er janvier 1975. Malgré la non actualisation du revenu cadastral depuis quarante ans, le prix de vente actuel des biens immobiliers permet d'évaluer l'importance de la taxe à acquitter et donc les recettes qu'elle génère pour la commune. En 2013[5], en Brabant wallon, le prix de vente moyen pour une maison d'habitation ordinaire est de 243.691,00 EUR tandis que le même bien en Hainaut vaut 124.497,00 EUR, c'est-à-dire à peine plus de la moitié. En outre, le revenu cadastral augmente de façon significative selon l'affectation du bien immobilier établi sur la parcelle. Calculé à hauteur de 60% de la valeur locative dans le cas d'une résidence, il saute à la valeur vénale multipliée par 5,3 dans le cas d'un immeuble à vocation industrielle ou une grande surface commerciale. Voilà qui explique pourquoi nos communes sont tentées d'inciter des entreprises, notamment des commerces de grande ampleur, à venir s'installer sur leur territoire. Le tableau suivant illustre cette réalité en comparant dans deux communes, en Hainaut et en province de Liège, les revenus cadastraux de biens de natures différentes.

Perspectives sociétales

L'enjeu immédiat pour les communes wallonnes est de sortir de la dette, de rendre enfin des comptes à l'équilibre. Quitte à en perdre toute notion de bon aménagement des lieux. Un enjeu à long terme serait donc de déplacer le poids du financement des communes vers une approche plus raisonnable en termes environnementaux et sociaux. Les habitants supplémentaires, si possible avec deux salaires, cela rapporte certes mais cela coûte aussi. Des entreprises installées dans la commune et dont le siège est ailleurs, cela rapporte finalement très peu. De nombreux groupements, associations et comités, notamment le Mouvement Ouvrier Chrétien (MOC) avec sa journée d'étude de 2012 « Quels moyens pour les communes ? », en appellent à une réévaluation des besoins et des charges des communes et proposent à cette fin de travailler de façon bottom-up, du fond vers le haut, de la base vers le sommet. Une belle perspective pour le ou la futur(e) ministre des pouvoirs locaux !

Jean-Denis Ghysens et Hélène Ancion

1. Art. 162, 2° de la Constitution et Art. L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Concrètement, on peut définir l'intérêt communal comme étant « toute activité et tout objet que les autorités communales estiment devoir s'attribuer pour autant que la Constitution ou la loi n'en ait pas octroyé la compétence à un autre pouvoir » (Portail des pouvoirs locaux, « Intérêt communal. De quoi s'occupe la Commune ? », septembre 2010 http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/pid/939).

2. Question écrite de Dimitri Fourny à Paul Furlan sur la notion de paix fiscale, QE n°286 (2010-2011) 1 du 16 février 2011, http://parlement.wallonie.be/content/default.php?p=04-03-02&type=28&id_doc=32443

3. R. BEN ACHOUR, « Le budget communal en Wallonie », Etat de la question, IEV, 2011, p.13

4. IWEPS, « Revenu total net par déclaration par commune », mars 2014, http://www.iweps.be/revenu-total-net-par-declaration-par-commune

5. SPF Economie, « Statistique des ventes de maisons ordinaires, villas et appartements », Avril 2014, http://goo.gl/agkULK

En savoir plus :

- A. COENEN, « Introduction aux finances des communes et des autres pouvoirs publics locaux wallons », La Charte, Bruges, 2008.

- Portail des pouvoirs locaux, « Intérêt communal. De quoi s'occupe la Commune ? », septembre 2010

http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/pid/939

- J. DE LAME, « Les communes ont tout intérêt à accueillir des entreprises », dans « Dynamisme », périodique de l'Union Wallonne des Entreprises, Juin 2011.

- C.I.E.P. « Politiques communales. Les moyens de leurs ambitions ? », Cahier publié le 20 décembre 2013 sur base de la Journée d'étude d'actualité politique du M.O.C. du 5 octobre 2012.

http://www.ciep.be/_archivage/documents/CahierCiep14.pdf

- Service Public de Wallonie, « Les cahiers nouveaux », Politique foncière, n°85, juin 2013. Voyez en priorité les articles de Pierre Fontaine (politique foncière communale p.70-74), d'Alexandre Ponchaut (objectifs communaux p.75-77), de Pierre-Yves Erneux (possibilités des acteurs privés p.86-98) et de Véronique Hamès (schéma de structure communal p. 103-106). Société

- Belfius, « Les finances des communes wallonnes », Finances locales, Août 2013. Plus précisément, la carte des disparités socio-économiques se trouve à la page 21. Lien vers le document pdf :

https://www.belfius.be/common/FR/multimedia/MMDownloadableFile/PublicSocial/Expertise/Finances-communales/2013/MMDF%20Gemeentefinanci%C3%ABn%202013%20Walloni%C3%AB%20FR.pdf)

- Sur le site de l'UVCW : Katlyn Van Overmeire et Amaury Bertholomé, « Les finances communales - Les dotations (Fonds des communes, FSAS et compensations) » septembre 2013

http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,2179.htm

- Katlyn Van Overmeire et Amaury Bertholomé, « Les finances communales : structures et évolutions récentes » (1. Des missions, des dépenses, des investissements, 2. Les recettes, 3. Une politique maîtrisée – Un budget en équilibre) - septembre 2013

http://www.uvcw.be/articles/4,23,3,0,2175.htm#

- Sociétés ICN et BNB, « Les comptes 2013 des administrations publiques : déficit de 2,6 % du PIB », Bruxelles, Communiqué de presse, 17/04/2014.

La fameuse « assiette fiscale »

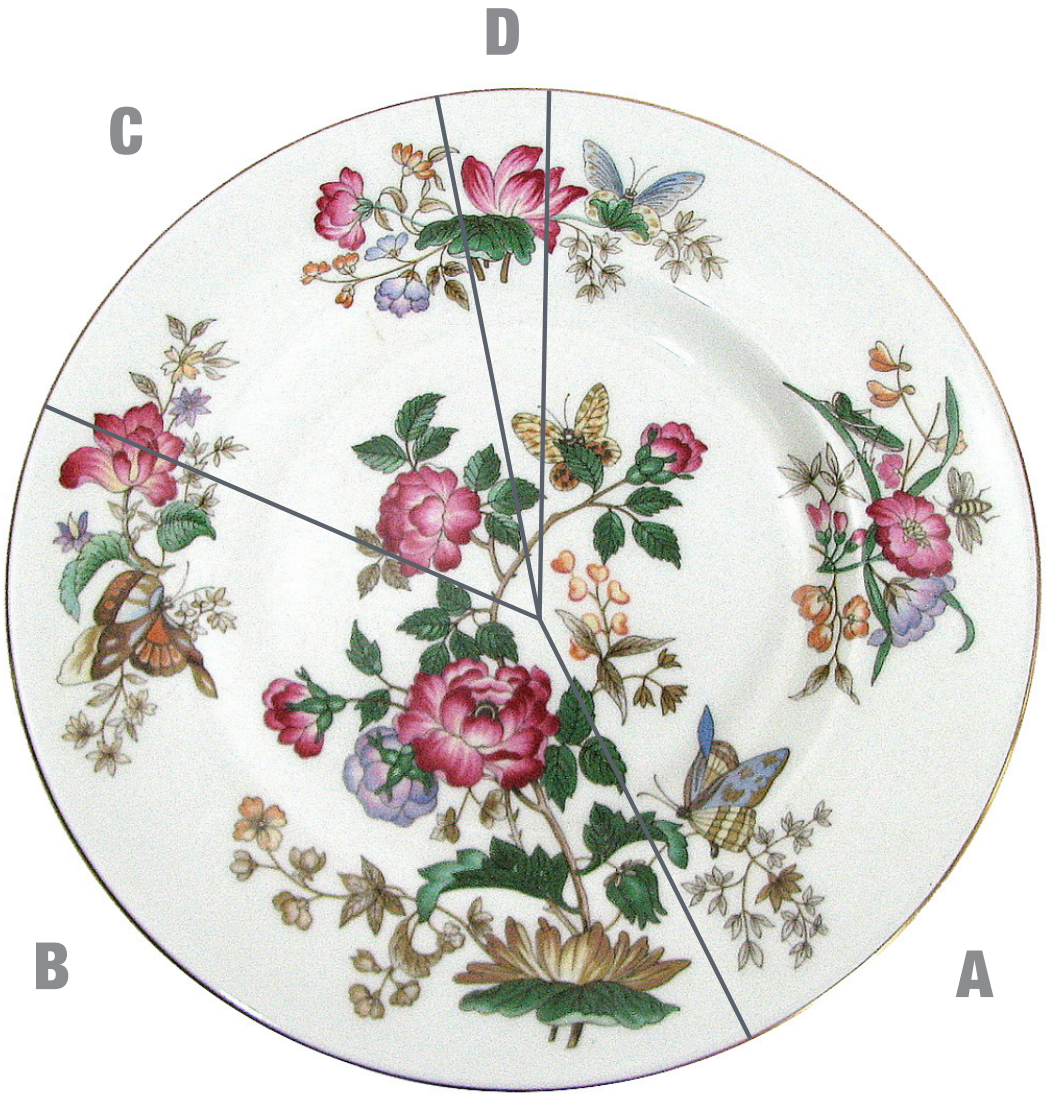
Ce graphique illustre la répartition des recettes fiscales communales selon leur origine :

A. taxe additionnelle au précompte immobilier (44%) ;
B. taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (37%) ;
C. taxes locales (17%) ;
D. autres taxes additionnelles (2%).

Ensemble, ces taxes composent l'assiette fiscale des communes belges. Il s'agit là d'une structure moyenne, d'après les chiffres de 2012 du Service Public Fédéral Finances.

Plus de 80% de l'assiette est rempli par l'impôt des personnes physiques et par le précompte immobilier. Le Service Public Fédéral Finances prévoit que le vieillissement de la population remettra cette répartition en jeu si le taux d'imposition n'est pas relevé.

Hélène Ancion



Arrière-plan du graphique : Assiette Wedgwood, motif Charnwood, mise en vente sur le site etsy.com par Nachokitty (juin 2014).

Références :

Frank LIERMAN et Arnaud DESSOY, « Impact du vieillissement démographique sur les finances des pouvoirs locaux » dans Bulletin de Documentation, 73ème année, n° 4, 4ème trimestre 2013, p.39. Pour plus de détails sur les recettes des communes, voir Belfius Banque, « Communes 2013, Finances locales », août 2013.

INFO

SAVE THE DATE

© Illustration de Skutt, extraite de notre poster-jeu "Autant en emporte le territoire"

Petits sous et gros tuyaux : le poids de l'étalement urbain sur les finances publiques

Bucolique, sans aucun doute. Champêtre, c'est certain. Equipé, très bientôt. Ce joli terrain que vous avez repéré lors de votre dernière balade arbore désormais un tentant panneau « A vendre ». Pourtant, isolé de tout, éloigné du centre de votre potentielle commune d'adoption, il en coûtera cher sans doute à vos futurs édiles et à la collectivité pour « viabiliser » l'objet de vos envies.

Les liens entre étalement urbain et finances communales sont complexes. D'une part, les communes, qui ont peu de marges de manœuvre pour augmenter leurs recettes[1], semblent à la recherche de toujours plus d'habitants[2]. Mais d'autre part, en termes de dépenses, l'étalement de l'habitat provoque une augmentation des charges financières des communes. Impétrants, réseaux de transport, services publics, équipements divers doivent bien arriver jusqu'aux nouveaux lotissements, et viennent grever les finances publiques locales.

Dans une étude de 2002, dont la lecture est toujours édifiante aujourd'hui, la CPDT a calculé les coûts de la « désurbanisation ». Par désurbanisation, il faut entendre à la fois la déconcentration et la dispersion des populations sur le territoire. La Conférence permanente de développement territorial a ainsi évalué les surcoûts qu'entraîne le mode d'urbanisation en-dehors des entités d'agglomérations, en comparaison à un mode d'urbanisation répondant aux normes d'agglomération spatiale et de densité élevée. Si la CPDT présente son analyse autour de quatre approches, nous nous concentrerons ici sur celle relative aux surcoûts liés au développement des infrastructures de transport et de viabilisation[3].

Coûteuses infrastructures

Trois types de fourniture technique permettent de desservir les populations qui résident sur le territoire :

- des infrastructures, définies comme des « équipements qui permettent de fournir des services directement

au domicile des particuliers » : voirie, réseaux de distribution d'eau alimentaire, d'électricité, de gaz, de communication de l'information, éclairage public, traitement des eaux usées ;

• des superstructures, entendus comme des « lieux de consommation collective ouverts aux publics » : écoles, hôpitaux, crèches, piscines, maisons de jeunes, parcs, centres culturels et sportifs, bureaux de postes, etc. ;

• des services nécessitant la desserte d'agents : distribution du courrier, collecte des déchets, protection policière, activités de déneigement ou d'épandage, ramassage scolaire, etc.

En matière d'infrastructures, qui constituent les surcoûts les plus importants (les superstructures, également coûteuses, n'étant pas elles développées pour quelques habitants) du fait, notamment, de leur inscription physique dans le sol mais aussi des coûts d'exploitation, d'entretien, de réparation et de remplacement qui y sont liés, la désurbanisation entraîne trois types de surcoûts :

• un surcoût lié à la faible densité, celle-ci impliquant (par rapport à des zones fortement densifiées) d'allonger les réseaux pour desservir un même nombre de logements. La charge moyenne par ménage augmente donc de façon directe ;

• un surcoût lié à la dispersion, par l'adaptation des réseaux à la configuration géométrique de la dispersion périurbaine ;

• un surcoût lié à la trop faible planification des équipements.

Sur ce dernier point, les auteurs notent en effet à quel point les équipements pèchent par manque de planification : «*La faiblesse de la planification tient tout d'abord à la non prise en compte des contraintes physiques dans la délimitation des zones potentiellement urbanisables (…). Pour la collecte des eaux usées, l'analyse par quartier atteste, en effet, que l'impact de la topographie sur la configuration des réseaux n'a pas été intégré lorsque les zones d'habitat ont été dessinées [lors de l'élaboration des plans de secteur, ndlr]. Concrètement, cette situation oblige à l'installation de stations de pompage ou au dédoublement des stations d'épuration de part et d'autre des lignes de crête*»[4]. Par ailleurs, l'urbanisation étant peu planifiée en Belgique, les investissements sont généralement réalisés au coup par coup, sans vision globale ou de long terme. Le plan de secteur ayant surdimensionné certaines zones d'habitat, l'évaluation des besoins en matière technique s'avère tronquée. Des canalisations surdimensionnées, plus chères, peuplent ainsi bien souvent nos sous-sols, par manque d'une politique publique d'aménagement foncier.

Si nouvelles constructions riment avec nouvelles voiries, l'on pourrait considérer comme « économe » le développement en ruban « rentabilisant » les équipements déjà réalisés le long des routes. Il n'en est rien, comme l'explique les chercheurs de la CPDT. En effet, bien souvent, les seuls équipements déjà existants sont potentiellement la voirie, un éventuel câble électrique et, parfois, une canalisation d'eau alimentaire. L'éclairage public, le gaz, les dispositifs de protection incendie et le traitement des eaux usées doivent encore être installés. D'autre part, si certains réseaux sont préexistants, il est très souvent nécessaire de les renforcer afin qu'ils puissent supporter les charges liées aux nouvelles habitations (eau, réseau électrique, gaz). Parfois même, lors de la multiplication de petits lotissements le long des routes, il faudra créer certains équipements ponctuels coûteux, comme des réservoirs ou des châteaux d'eau.

Investissements sans retour

Au-delà de l'analyse des surcoûts de l'étalement urbain, l'étude de la CPDT pointe aussi les acteurs qui, au final, sont en charge de ces coûts. Qui paie la facture de cette désurbanisation ?
Selon A. Guengant[5], la règle d'or de l'économie publique locale est de collectiviser la rente d'urbanisation : « *La production de l'urbanisation entraîne des coûts : lorsque de nouveaux espaces sont occupés par les fonctions urbaines, il faut les irriguer par de multiples services collectifs. Parallèlement, lorsqu'une nouvelle urbanisation est mise en place, elle crée de la plus-value. Une partie de la plus-value est projetée dans les marchés fonciers et immobiliers, il s'agit de la rente foncière d'urbanisation. Concrètement, dans le cadre des développements résidentiels à caractère périurbain, cette rente est déterminée par la somme que les ménages déboursent pour acquérir une parcelle de terrain afin d'y construire une nouvelle habitation. C'est cette somme qui explique pourquoi la valeur d'échange d'une terre à bâtir est généralement sans commune mesure avec la valeur d'usage d'une terre agricole. L'urbanisation déter-*

minant simultanément des coûts et des profits, il est cohérent de capter les seconds pour assurer les premiers »[6]. La « *règle d'or de l'économie publique locale* » est donc « *financer les coûts de développement des services collectifs – par la rente foncière et immobilière, pour la part en capital via le prix d'acquisition des lots et pour la part récurrente via un impôt foncier annuel sur la valeur vénale des propriété* »[7].

En Suède (via des réserves foncières à long terme des villes) ou aux Pays-Bas (avec un quasi-monopole de fait des villes sur la production de terrain à bâtir), la puissance publique – et donc la collectivité – capte directement la plus-value d'urbanisation. En Belgique, a *contrario*, on laisse le propriétaire foncier bénéficier de la plus-value, tout en appliquant des corrections fiscales. La question est donc de savoir si ces corrections fiscales sont suffisantes pour contrecarrer les charges qui pèsent sur les pouvoirs publics locaux. Chez nous, le système de corrections s'organise autour de deux mécanismes principaux.

D'une part, les charges d'urbanisme permettent de faire participer les lotisseurs à l'équipement des nouvelles parcelles. Pour autant, elles n'influent que sur les charges d'investissement et non sur les charges d'exploitation, d'entretien ou de rénovation, bien souvent supportées par les distributeurs, donc *de facto* par la collectivité via une hausse des tarifs[8]. D'autre part, le précompte immobilier, qui agit comme un impôt foncier annuel, est censé constituer une forme de récupération « récurrente » de la rente d'urbanisation. Mais là aussi, l'outil a ses limites. Les travaux de la CPDT montrent ainsi que le mode de calcul actuel du précompte immobilier s'avère peu équitable en favorisant, à valeur vénale identique, les milieux périphériques au détriment des terrains situés dans les centres. De plus, les coûts récurrents des services collectifs sont rarement alimentés par la fiscalité foncière. Ceux-ci sont donc, à nouveau, facturés aux usagers – à tous les usagers – de façon collectivisée. Le système actuel agit dès lors, selon les auteurs, comme un «*subside caché des périphéries au détriment des tissus urbains denses* », ce qui s'avère d'autant plus inéquitable qu'y résident justement, en périphérie, des classes sociales économiquement plus favorisées.

	Coût unitaire	Part	7 m	20 m	30 m
Coûts "variables"					
Electricité (2 côtés)	35 €/m	1	1 245 €	700 €	1050 €
Eclairage public (1 côté)	62 €/m	1/2	217 €	620 €	930 €
Eau (2 côtés)	100 €/m	1	700 €	2000 €	3000 €
Incendie (1 côté)	10 €/m	1/2	35 €	100 €	150 €
Gaz (2 côtés)	37 €/m	1	1 259 €	740 €	1110 €
Voirie (6 m de large) (commune aux 2 côtés) avec égout complet sans égout	495 €/m 320 €/m	1/2 1/2	1733 € 1120 €	4950 € 3200 €	7425 € 4800 €
Total coûts variables (maisons des deux côtés de la voirie)			3190 €	9110 €	13660 €
Coûts "fixes" (y compris raccordements)					
Electricité	185 €/parcelle (cabine de transformation)				
Eau 1	100 €/parcelle (raccordement)				
Gaz	40 €/parcelle (poste de transformation) 745 €/parcelle (raccordement)				
Total (coûts variables et coûts fixes)			5260 €	11180 €	15730 €

Estimation du coût primaire moyen d'équipement de trois parcelles dans un lotissement avec création de voiries (largeur à front de voirie de 7, 20 et 30 m) (Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M., Brück, L, Op. cit., p. 62.).

L'analyse de la CPDT nous rappelle à quel point la maîtrise de la désurbanisation reste d'une actualité brûlante pour les finances communales. Sans même pointer ici les impacts de l'étalement urbain sur l'environnement ou la qualité de vie dans les agglomérations, le seul critère de la saine gestion des finances publiques locales impose déjà de repenser les outils existants[9] pour proposer une fiscalité qui n'encourage plus la poursuite de cette désurbanisation, mais renverse le mécanisme pour favoriser l'implantation dans les centres urbains ou villageois. Un beau programme de recherche pour les années à venir…

Céline Tellier

1.Lire en particulier l'Enjeu de cette Lettre, qui rappelle les postes principaux de recettes des finances communales.

2. En particulier, l'impôt des personnes physiques, dont les communes bénéficient de centimes additionnels, est directement proportionnelle au nombre de contribuables actifs.

3. Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M., Brück, L., « Désurbanisation et services collectifs : les surcoûts financiers des infrastructures de viabilisation », in De Keersmaecker, M.-L. et al, Les coûts de la désurbanisation, CPDT, 2002.

4. Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M., Brück, L, Op. cit., p. 66

5.Genguant, A., « L'économie des lotissements dans l'agglomération de Rennes », Outils fonciers, modes d'emplois (ADEF), ADEF, Paris, 1990, pp. 93-109, cité dans Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M., Brück, L., Op cit., p. 67.

6. Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M., Brück, L, Op. cit., p. 68.

7. Guengant, A., Op. cit., pp. 108-109, cité dans Halleux, J.-M., Lambotte, J.-M., Brück, L, Op. cit., p. 68.

8. De plus, en Wallonie, les charges d'urbanisme dépendent directement des négociations avec les communes, contrairement à la région bruxelloise, par exemple, où ces charges sont objectivées selon des critères précis.

9. Critères relatifs à l'impôt des personnes physiques, au précompte immobilier, aux formules usitées dans le Fonds des communes sont quelques leviers à étudier en ce sens.

INFO

Formations en aménagement du territoire

Les mardis tabous du territoire

Cinq rendez-vous en novembre et décembre pour questionner les tabous en matière de mobilité et d'aménagement du territoire.
Le temps d'un midi, une conférence suivie d'un échange de points de vue avec des spécialistes du thème abordé permettront d'ouvrir les idées, d'imaginer d'autres possibles, de réfléchir à l'avenir du territoire wallon.

4 novembre

Intérêt, indifférence ou rejet : quelle participation de la population à l'effort de densification ?

25 novembre

Un territoire aménagé pour la voiture : quelles réorientations pour diminuer la dépendance automobile ?

2 décembre

L'eau dans la ville : quelles opportunités pour le développement urbanistique ?

9 décembre

Eco-quartiers : avec la ville ou contre la ville ?

16 décembre

Quels projets d'avenir pour les territoires non centraux ?

Les décodages de l'aménagement

L'aménagement du territoire est un domaine très complexe. L'esprit des lois nous échappe parfois... Pour mieux connaître cette réglementation que nul n'est censé ignorer, IEW vous propose des matinées d'étude. Les orateurs sont des spécialistes extérieurs à la Fédération. Exposé technique et séquence de questions-réponses se succèdent pour mettre à la portée de tous la matière du jour. Ces formations de trois heures cherchent à répondre à la demande des citoyens avides de discernement et de méthodologie.

10 septembre (changement de date !)

Permis socio-économique : faire commerce, en ville et ailleurs

26 novembre

S.A.R. : construire avec les traces du passé industriel

En pratique :

Les mardis du territoire : les mardis de 12 à 14 heures. Mundo-N • Rue Nanon 98 - 5000 Namur. Participation gratuite mais inscription préalable obligatoire.

Les décodage de l'aménagement: les mercredis de 10 à 13 heures. Le Chat à Sept Pattes • Rue Saint Donat 40 - 5002 Namur. PAF : 10 euros, payables uniquement sur place. Inscription préalable indispensable.

Inscriptions : par mail : j.debruyne@iew.be • par téléphone : 081.390.750 • par fax : 081.390.751

Le Conseil fédéral des géomètres-experts (www.economie.fgov.be) reconnaît IEW en tant qu'organisme accréditeur de formations continuées. Dès lors, les heures de formation suivies par des géomètres-experts peuvent faire l'objet d'une attestation. Un document permettant de solliciter cette attestation sera à disposition lors des formations.

© Benjamin Assouad

Un réaménagement de voirie, un exemple de charges d'urbanisme (à Braine l'Alleud).

Les charges d'urbanisme, un outil à activer

Doit-on pouvoir faire tout ce qu'on souhaite de son terrain ? Qui contribue au développement et à l'entretien des réseaux ? Peut-on totalement s'appuyer sur l'Etat pour rendre viable un projet dans un quartier ? Qui finance les projets d'aménagement publics nécessaires à la collectivité ? Derrière toutes ces questions se cache celle de la pertinence des « charges d'urbanisme ». Eclaircissements.

Loin de n'être que le hobby d'obscurs universitaires, l'aménagement du territoire est avant tout une pratique et une réflexion sur la manière dont on vit tous les uns à côté des autres, les uns parfois loin des autres, les uns parfois mieux que les autres. Il implique des décisions dont les enjeux, pas toujours apparents, n'en restent pas moins considérables et chaque grand débat sur l'aménagement du territoire génère des discussions enflammées. L'adoption de la réforme du Code de l'aménagement du territoire wallon, devenu Code du Développement Territorial (CoDT), finalement actée par le Parlement Wallon le mercredi 23 avril 2014 nous en a encore fourni la preuve.

Le CoDT constitue certainement la plus importante réforme de la législation de l'aménagement du territoire depuis que la matière est gérée par la Région. Entre autres changements d'importance, elle consacre dans le droit le principe premier de recentrage de l'urbanisation en instituant les périmètres U: demain, il sera plus aisé de développer un projet immobilier quel qu'il soit dans un de ces espaces centraux. L'objectif d'y localiser 80% des nouveaux développements résidentiels est même acté par le nouveau SDER actuellement en finalisation. Tout développeur voit donc son horizon constructif se dégager. Il pourra continuer à faire des projets en zone urbanisable hors périmètre U comme aujourd'hui ; et il pourra réaliser des projets en périmètre U plus aisément qu'aujourd'hui. Une évolution législative *win-win* selon beaucoup d'observateurs environnementaux puisqu'elle permettrait de diminuer la pression de l'urbanisation sur le territoire en la concentrant sur des espaces circonscrits définis.
Le territoire wallon devrait néanmoins continuer à voir sa physionomie fortement évoluer dans les années à venir. La densité bâtie des centres villes et villageois, futurs périmètres U, devrait augmenter mettant les aménagements collectifs de ces quartiers sous pression. On peut supposer que les réseaux de transports, les impétrants, les services publics, les espaces verts, les espaces publics, les équipements communautaires auront besoin d'y être consolidés et complétés. Ce qui représentera un coût certain auquel il faudra bien subvenir. Quand on parle charges d'urbanisme, c'est justement de la répartition la plus juste de cette charge dont il est question.

Un mécanisme bruxellois historique

S'il est encore peu développé – et encore moins uniformisé – en Wallonie, le mécanisme des charges d'urbanisme est présent depuis longtemps à Bruxelles. Confrontée à une hypertrophie de la fonction bureau, la Région de Bruxelles-Capitale a souvent assorti la remise de ses permis d'urbanisme *ad hoc* à des compensations en production de logements, en aménagement d'espaces publics, en verdissement du territoire. Si tous ces quartiers menacés par le mono-fonctionnalisme administratif et l'abandon de l'espace public dans les années 1980-90 ne se font pas spécialement remarquer aujourd'hui par leur convivialité, on peut au moins reconnaître que les charges d'urbanisme y ont limité les plus graves dommages. Le quartier européen ou le quartier Manhattan pourraient être aujourd'hui, sans les charges d'urbanisme, beaucoup plus mortifères qu'ils ne le sont.
A Bruxelles, le système des charges d'urbanisme est donc largement balisé. Depuis l'ultime modification de leur base légale en décembre 2013, les communes bruxelloises et la Région peuvent imposer des charges d'urbanisme lors de la délivrance d'un permis autorisant la construction, l'extension, ou le changement de destination, avec travaux, de tout ou partie, d'un bâtiment, destiné :

- au logement, avec une superficie de plancher de plus de 1.000 m² ;
- aux bureaux et autres activités de production de biens immatériels de plus de 500 m² de superficie de plancher ;
- aux assemblées parlementaires et leurs services, missions diplomatiques,

postes consulaires ou assimilés, de plus de 500 m² de superficie de plancher ;

• aux parkings payants à vocation commerciale, couverts ou à l'air libre, de plus de 24 emplacements ;

• aux commerces, de plus de 2 000 m² de superficie de plancher ;

• aux hôtels, de plus de 20 chambres.

Ces charges d'urbanisme bruxelloises peuvent être demandées sous trois formes distinctes, qui peuvent être combinées :

• une obligation de réalisation, de transformation ou de rénovation d'espaces, d'équipements et bâtiments publics, de voiries et d'espaces verts;

• une obligation de réalisation, de transformation ou de rénovation de logements encadrés ou conventionnés ;

• une obligation de versement d'une somme d'argent destinée à la réalisation d'actes et travaux par l'autorité délivrante. Ces charges doivent toujours être réalisées dans le voisinage du projet immobilier. Ce qu'il est admissible pour l'autorité de demander au droit des charges d'urbanisme dépend de l'activité concernée par le projet. De 50 euros/m² pour un projet d'habitation à 125 euros/m² pour un projet de bureau, l'ensemble des cas de figure est balayé.

Un mécanisme justifié

Si le monde de la construction aime s'émouvoir du mécanisme des charges d'urbanisme qu'il qualifie à loisir de «*mécanisme de spoliation*», une connaissance, même superficielle, de l'aménagement du territoire permet de comprendre qu'il n'en est rien. Le mécanisme est au contraire totalement justifié: en effet, développer sur une parcelle privée donnée un projet particulier, c'est se reposer fortement sur la collectivité pour que ce projet puisse fonctionner, tout en en retirant un important profit. Il faudra en effet tirer jusqu'à cette parcelle le réseau d'égout, d'adduction d'eau, d'électricité et de gaz ; prévoir des raccords routiers et un niveau minimal de transports publics mais aussi assumer le coût de l'utilisation des réseaux existants et nouveaux par les occupants et usagers du projet. Il faudra également assurer aux occupants de ce projet un niveau de sécurité publique, un accès minimal à une offre de soin, la collecte des ordures, une prévention incendie, une offre éducative et culturelle de proximité, un accès à des espaces publics et verts… Les charges d'urbanisme ne constituent *in fine* qu'une faible quote-part aux dépenses considérables générées par l'urbanisation du territoire et dont les autorités publiques ont la charge.

© Benjamin Assouad

L'aménagement d'un espace vert, un autre exemple de charges d'urbanisme (à Braine l'Alleud).

Pourquoi pas en Wallonie ?

Le CoDT wallon formalise un mécanisme de charges d'urbanisme dont on peut penser qu'il sera d'une importance capitale dans la mise en œuvre des périmètres U. Il pourrait en effet permettre d'améliorer l'attractivité résidentielle des centres villes et villageois wallons en les assortissant d'aménités diverses qu'on y trouve aujourd'hui trop peu ou qui sont encore trop peu mises en valeur.

L'article D.IV.60 prévoit : « *Outre les conditions nécessaires à la faisabilité ou à l'intégration du projet, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.*
Les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement. »
Ce simple article, qui offre beaucoup de possibilités pour à l'avenir faire financer partiellement par les privés l'amélioration de l'attractivité résidentielle – en particulier leur qualité de vie – dans les périmètres U est le fruit d'un consensus. Pour l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier (UPSI) et la Confédération de la Construction Wallonne (CCW), c'est clairement trop. Face à d'autres interlocuteurs actifs dans l'aménagement du territoire wallon réunis à l'occasion de la présentation publique du CoDT le 28 avril 2014 à Louvain-la-Neuve, leurs représentants ont explicitement fait part de leur insatisfaction.

Ce mécanisme ne diffère pourtant pas du mécanisme décrit jusque-là dans le CWATUPe à l'article 128. La seule modification notable est l'introduction du respect du principe de proportionnalité – déjà suivi par le Conseil d'Etat quand il avait à se prononcer sur des dossiers relatifs – lequel interdit clairement les excès possibles qu'une autorité compétente pourrait tenter de commettre dans ses demandes de charges d'urbanisme.
Les défenseurs de l'environnement, comme quiconque souhaitant que le recentrage de l'urbanisation au travers des périmètres U fonctionne, ne peuvent bien évidemment souscrire aux arguments des développeurs. Les charges d'urbanisme constituent un des mécanismes les plus importants du nouveau code et de la vision territoriale qu'il sous-tend. Les autorités compétentes, communales comme régionales, doivent maintenant s'en saisir et en faire un outil systématique à la délivrance de tout permis, à la différence de l'utilisation très anecdotique qui en était faite au travers du CWATUPe. C'est en passant par-là et sans doute aussi en verrouillant davantage les permis en imposant différentes conditions que les centres villes et villageois pourront rencontrer les objectifs majeurs de lutte contre l'étalement urbain.

Benjamin Assouad